



## 軍事教育

# 從國際法觀點探討攻擊 民用航空器所面對問題

空軍中校 蔡金倉

提

要

1903年萊特兄弟成功地創造了第一架由引擎發動的飛機之後，開啟攻擊民用航空器的恐怖行動或是將其視為攻擊工具的時代。經統計發現，1983年航空器遭攻擊多是誤入領空所致，航空器登記國大多採取抗議後，最後獲得賠償，結束抗議。自KAL007班機遭飛彈攻擊後，國際民航組織對擊落民用航空器標準越來越高，明確律定「不得對飛行中航空器訴諸於武器」。

鑒於國際法明確規定不得對飛行中民用航空器攻擊，911事件前，以色列以防範恐怖攻擊為由，攻擊民用航空器，此舉衍生預防性自衛權行使。爰「卡琳案」及「尼加拉瓜控美案」，顯示情況屬於「必要性」、「緊急性」及「明確之範圍」，已成為自衛權武使之合法要件，亦具國際習慣效。

911事件後，恐怖分子非法挾持民用航空器可能性增加。面對新型態恐怖攻擊行動，預防性自衛權行使，逐漸開始挑戰各國的反應機制；國際間對新型態恐怖攻擊防範，可說佈下了天羅地網。本研究針對攻擊民用航空器，嘗試國際法理論基礎，從國際實踐中處理類案適法性提供參考，俾利未來在國際法與新制度上建構完善法律制度。

關鍵詞：巴黎航空公約、國際民航組織、國際民用航空法



## 壹、緒論

### 一、研究背景與動機

1903年12月17日萊特兄弟第一架動力航空器順利飛行於空中後，航空器已成為現代最為蓬勃發展的科技之一。由於航空器移動快速，嚴重影響著地面國安全，1944年國際民用航空法(Convention on International Civil Aviation)第3條第3款規定，「未經地面國准許，不得在另一締約國領土上空飛行或在此領土降落」。

第二次世界大戰結束後，國際間發生許多攻擊民用航空器事件，特別是發生於1983年9月1日大韓航空公司編號KAL007號班機(以下簡稱KAL007)遭攻擊事件，導致269名遇難受到各界關注。「國際民航組織」(International Civil Aviation Organization, 以下簡稱ICAO)1984年5月10日召開緊急會議，修訂國際民用航空法(Convention on International Civil Aviation)第3條之1，「禁止對入侵領空之民用航空器以攻擊性之危害手段進行攔截」。

2001年9月11日發生自殺式恐怖襲擊事件後，恐怖分子劫持航空器實施攻擊行動可能性增加，為確保國家安全，預防性自衛權行使，逐漸開始挑戰各國的反應機制。本研究針對攻擊民用航空器中嘗試國際法理論基礎，從國際實踐中處理類案適法性提供參考，俾利未來在國際法與新制度上建構完善法律制度。

### 二、研究方法

#### (一)歷史研究法

歷史研究法(historical research)是研究過去所發生的事件檢視歷史紀錄並客觀地分析或活動的一種方法。歷史研究者首先要蒐集歷史資料(簡稱史料)，再將這些錯綜複雜的史料加以整理，以嚴謹的方法去分析事件的前因後果，對史料作客觀批判、鑑定與解釋(郭生玉，1985)。本研究主要是蒐集ICAO所公佈相關法令與文件。

#### (二)文獻分析法(Literature Survey Method)

本研究主要是蒐集恐怖主義文獻後，進一步深入了解並分析其運作的方式。文獻分析法是一種傳統的探索性研究方法，即是根據所蒐集到的相關文獻研究，進而分析其結果與建議，做為資料來源與分析的基礎(洪丁福，1996)。

## 貳、文獻探討



## 一、國際公法名稱和實踐

航空法所具有的國際性質，始於1919年6月12日第一次國際飛行。它涉及行政法、商事法、民法、刑法等，包含航空活動法律關係原則、規則和規章制度總體。航空法自航空活動起，國際間簽訂一系列規範國際航空條約，這些條約構成現代航空法律制度。

### (一) 巴黎航空公約

1919年「巴黎航空公約」(The Paris Convention on Aerial Navigation)，首次以條約方式確立領空主權，公約第1條「各締約當事國承認各國就其領域上空之空域，具有完全且排他之主權」，該公約在海洋法制度影響下，採納「無害通過權」(right of innocent passage)概念，締約各國允許在平時給予其他締約國的航空器在其他領空無害通過自由，確立領空主權受到外國航空器無害通過限制。

### (二) 國際民用航空法

1944年國際民用航空法，第1條「締約國承認每一國家對其領土上之空氣空間具有完全排他性主權」，確立完全和排他主權原則，領空主權是每一個締約國都享有，無論是締約國或非締約國。因此，領空主權原則，不僅是國際條約法規則，亦是國際習慣法規則，具有法律拘束力。

### (三) 聯合國憲章

1945年聯合國憲章(United Nations Charter)第2條第4款，「各會員國在其國際關係上不得使用威脅或武力，其中含意包含使用武力攻擊民用航空器」。不得進行武力威脅或使用武力的原則對維持國際和平與安全的影響。

### (四) 海洋法

1958年4月29日「公海公約」(Convention on the High Seas)第2條，「沿海國之主權及領海之上空及其海床與底土」。1982年「聯合國海洋法公約」(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)第2條「領海及其上空、海床和底土的法律地位」。毫無疑問，國家對領空享有主權，國家領土上空空氣空間是國家領土一部分，受到國家管轄權支配。

## 二、國際私法名稱和實踐

由於航空器運輸特性，一旦發生空難事件，往往造成巨大的人員傷亡和財務損失，包括機體的毀損、人員傷亡與財損等，而航空公司往往無法負擔這樣的損失和賠償責任，目前絕大多數國家均採行1929年華沙公約。

### (一) 華沙公約



為解決航空運送問題並統一運送人之責任，國際間先後制訂了旅客、貨物及行李運送。1929年10月12日在波蘭華沙召開國際航空私法國際會議，通過「國際航空運送統一若干規則公約」(Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air)，採推定運送人過失原則。

### (二) 海牙公約

海牙公約正式名稱為「修正1929年10月12日於華沙簽訂之國際航空運送統一若干規則公約之議定書」(Protocol to Amend the Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air Signed at Warsaw on 12 October 1929)，該議定書增加了關於法院根據其法律另外增加判給全部或者一部分法院費用以及對原告所產生的其他訴訟費用的規定。

### (三) 蒙特利爾公約

1999年5月28日經ICAO在加拿大蒙特利爾召開統一國際航空運輸某些規則會議，通過「統一國際航空運輸某些規則的公約」(Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air)，在華沙體系下，損害賠償訴訟必須在一個當事國的領土內，由原告選擇，向承運人住所地、主要營業地或者訂立合同的營業地的法院，或者向目的地點的法院提起。

## 三、預防劫機與反恐怖主義名稱和實踐

1931年2月第一次劫機事件在秘魯發生，當時利用劫持民用航空器來要挾政府，主要訴求僅將他們的要求公佈於眾。1940年至1950年劫機目的大多為逃亡性質，從共產主義國家逃往資本主義國家。1960年代至1980年多起劫機事件均與極左激進派組織有關。1990年中國大陸客機曾多次被劫持往中華民國臺灣。2001年蓋達組織策劃實施的911恐怖襲擊事件，非法挾持民用航空器恐怖襲擊事件，造成重大傷亡。

### (一) 東京公約

有鑑於1960年代劫機型態開始演變以武力非法挾持民用航空器，造成航空器上人員傷亡。1963年9月14日國際民航組織在東京召開預防航空器在航空器內犯罪會議，簽訂「關於航空器在航空器內犯罪及其他某些行為公約」(Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft)，公約為解決航空器犯罪問題。





## (二) 海牙公約

由於劫機事件頻傳，尤其是以1970年6月9日「解放巴勒斯坦人民陣線」(Popular Front for the Liberation of Palestine)一日內劫持了四架飛往紐約的航空器(包括泛美航空波音747、環球航空波音707、瑞士航空道格拉斯DC-8及以色列航空波音707)。為解決不斷發生劫機事件，1970年12月16日ICAO在荷蘭海牙召開的國際航空法會議簽訂「關於制止非法劫持航空器的公約」(Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft)公約適用於航空器飛航中，即指於艙門關閉直至艙門開啟期間，犯下非法劫持航空器之罪行，或意圖犯罪或為共謀。

## (三) 蒙特利爾公約

ICAO於1971年9月23日簽訂「關於制止危害民用航空安全非法行為的公約」(Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation)，特別是增加在航空器放置裝置或物質、甚至傳遞假情報等，包含對破壞飛航設施等罪行，應為普遍性管轄權。

考慮到非法暴力行為，或足以危害在用於國際民用航空的機場內的人員安全，或者危害這些機場的經營安全。1988年2月24日ICAO簽訂「制止在為國際民用航空服務的機場上的非法暴力行為的議定書」(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation)，補充1971年9月23日蒙特利爾公約(ICAO，1988)。

## (四) 反對劫持人質國際公約

1979年12月17日聯合國大會通過的「反對劫持人質國際公約」(Convention against the Taking of Hostages)，各締約國應給予適當懲罰並合作防止罪行的發生，包括禁止鼓勵、煽動劫持人質行為措施。1999年12月9日在第54屆聯合國大會獲得通過，「制止向恐怖主義提供資助的國際公約」(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)主要斷絕恐怖主義資金來源，以預防和制止涉嫌為恐怖主義目的提供的資金的流動。

## (五) 羅馬公約

國際海事組織(International Maritime Organization, IMO)為制止危及海上航行安全非法行為，於1988年3月1日至10日在羅馬召開的制止危及海上航行安全非法行為的國際會議上通過「制止危及海上航行安全非法行為羅馬公約」(Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the



Safety of Maritime Navigation)禁止故意非法從事暴力、暴力威脅或其他恐怖活動，危害國際民用船舶航行安全，破壞海上航行秩序的行為(ICA0，1988)。

### (六)在可塑性炸藥中添加藥劑以便探測公約

1988年12月21日泛美航空103號班機，該民用航空器成為了恐怖襲擊的目標，在蘇格蘭洛克比上空發生爆炸270名遇難。經查發現是由客機行李中一台收音機放置可塑性炸藥引起，為防止在可塑炸藥中添加藥劑這類行為，1991年3月1日ICA0於蒙特利爾召開「在可塑炸藥中添加識別劑以便偵測的公約」(Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection)，要求締約國應禁止並預防未添加識別劑炸藥之製作、輸出入活動、存貨之銷毀。

### (七)航空保安條款

2001年9月11日發生在美國本土的一系列自殺式恐怖襲擊事件，ICA0針對國際民用航空法附約17「航空保安-保護國際民用航空免遭非法干擾行為」(Security-Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference)進行修訂，要求民用航空器加裝駕駛艙門、發生恐怖襲擊和未遂襲擊事件時如何處置作為等。2010年9月10日於北京簽訂「制止與國際民用航空有關的非法行為的公約」(Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation)，簡稱北京公約，將使用民用航空器作為武器並使用危險材料攻擊航空器或其他地面目標的行為，定為刑事犯罪。

## 四、預防性自衛權行使

### (一)預防性自衛權行使歷史與變遷

預防性自衛權行使一詞，早在古希臘羅馬時代便已被提出，當時哲學家西賽羅(Marcus Tullius Cicero)：「法律在戰爭中緘默不語」、「緊迫時無法律」等著名論述(歐信宏，2002)。國際法學者格勞秀斯(Hugo Grotius)「戰爭與和平」(De Jure Belli ac Pacis)，將「神旨之正戰論」轉化為「以理性為基礎之正戰論」(田中忠，1994)。日本學者田中忠，君主之授權、正當之理由及交戰者正當意圖，即「自衛權」此時之正當法理依據(田中忠，1994)。

### (二)預防性自衛權行使

「預期性自衛」(Anticipatory Self-Defense)，乃國家於事前動用武力



，對於其所預期會發生的危害來源施以攻擊，藉以避免可能即將發生的危難成為實害。自衛權行使概念源自聯合國憲章第51條，憲章並未對武力攻擊這一用語加以定義。日本學者筒井若水認為，「在敵國發動武力攻擊之前，具急迫之危險，而先以武力反制以防衛自身之權利」（筒井若水，2005）。學者史蓋其（Schachter）認為：「自衛權的行使不應毫無限制地被允許，針對未來可能發生的攻擊行為或威脅的反擊上」（Schachter，1983）。

## 參、從國際法觀點分析攻擊民用航空器適法性分析

### 一、國際法名稱和實踐

國際法一旦有關的協議出現空白，實踐歷程中國際慣例便成為一項重要的國際法淵源。依國際法院（International Court of Justice, ICJ）規約第38條第1項，國際習慣法（Customary international law）係指「作為通例之證明而經接受為法律者」（Dekker et al., 2003）。攻擊民用航空器事件在國際法和實踐歷程中，分為三個階段：

#### （一）萊特兄弟第一架動力航空器順利飛行於空中後

由於航空器快速發展及有能力避免地面偵測，領空主權原則在1919年「巴黎航空公約」已確立，在地面國未經許可進入該國領空，屬於非法入侵，地面國可以採取必要措施。

#### （二）KAL007班機遭攔截及飛彈攻擊後

第二次世界大戰結束後，國際間發生多起攻擊民用航空器事件，特別是1983年9月1日KAL007號班機，機上搭載240名乘客以及29名機組員（湯玲郎

表1 攻擊民用航空器國際法和實踐

| 航空事件                            | 攻擊民用航空器國際法名稱和實踐                                                                            |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1903年12月17日萊特兄弟第一架動力航空器順利飛行於空中後 | 1919年巴黎航空公約，領海上空之空域擁有完全絕對主權。                                                               |
|                                 | 1944年國際民用航空法，國家對領土上空的主權，確立完全和排他主權原則。                                                       |
|                                 | 1945年聯合國憲章各會員國在其國際關係上不得使用威脅或武力，或以與聯合國宗旨不符之任何其他方法，其中含意包含使用武力攻擊民用航空器。                        |
| 1983年9月1日KAL007班機遭攔截及攻擊後        | 1984年5月10日國際民用航空法第3條之1修正「必須抑制向飛行中航空器使用武器，如果進行攔截過程，必須不危及航空器上人員生命和航空安全」。                     |
| 2001年9月11日在美國非法挾持民用航空器恐怖襲擊事件後   | 2001年國際民用航空法附約17「保安-確保國際民用航空免於非法干擾行為」進行修訂；另在緊急情況下侵略行為的受害國有權採取涉及使用武力的合法自衛措施，對飛行中行民用航空器使用武器。 |

資料來源：本研究整理



，2018)。偏離航路進入蘇聯領空，遭蘇聯戰機攔截並以飛彈擊落震驚世界，導致國際民用航空法第3條修正「必須抑制向飛行中航空器使用武器，如果進行攔截過程，必須不危及航空器上人員生命和航空安全」(ICAO, 2004)。

## (三)911事件非法挾持民用航空器恐怖襲擊後

2001年9月11日美國遭受一連串非法挾持民用航空器事件後，美國國會通過了「授權使用武力」(Authorization on the Use of Force)決議，各國開始採取預防性作為，如航空器國家遭受入侵，在緊急情況下侵略行為的受害國有權採取涉及使用武力的合法自衛措施，對飛行中行民用航空器使用武器。

## 二、1983年前攻擊民用航空器事件實踐

1903年至第二次世界大戰前，由於航空器移動快速，嚴重影響著地面國安全。1945年國際民用航空法第1條「締約國承認每一國家對其領土上之空氣空間具有完全排他性主權」。第3條第4款「締約國在發布國家航空器規章時，對民用航空器的航行安全予以應有注意」。

本研究綜整1983年前攻擊民用航空器事件，最早的案例發生在1940年6月至1983年分析這21起攻擊民用航空器案例，作為攻擊國家主體，其中蘇聯最多12起，以色列3起，均為誤入領空所致；其他案例大都是地區動亂和一些國家內戰的產物。從1983年前攻擊民用航空器事件時期發現，當時保護領空主權安全為神聖不可侵犯，優於旅客之安全。

表2 彙整1983年前攻擊民用航空器事件分析

| 項次 | 事件內容                                                                  | 傷亡人數            | 攻擊國家 |
|----|-----------------------------------------------------------------------|-----------------|------|
| 1  | 1940年6月14日芬蘭航空容克斯遭蘇聯空軍DB3擊落。                                          | 9名乘客和機組員全部遇難。   | 蘇聯   |
| 2  | 1942年3月2日澳大利亞近海卡羅特灣，荷皇印度航空道格拉斯DC3遭日本海軍零式戰機擊落。                         | 12名乘客和機組員，4名遇難。 | 日本   |
| 3  | 1943年6月1日不列顛海外航空道格拉斯在比斯開灣被德國空軍擊落。                                     | 17名遇難           | 德國   |
| 4  | 1950年7月24日利比亞DC-3航空器被以色列戰鬥機攻擊後迫降。                                     | 3名遇難。           | 以色列  |
| 5  | 1952年4月29日法國航空公司從法蘭克福機場起飛前往西柏林，通過西方柏林空中走廊時，入侵東德領空，受到蘇聯空軍攻擊，迫降在坦培霍夫機場。 | 人員均安。           | 蘇聯   |
| 6  | 1952年6月12日瑞典的DC-3飛機在波羅的海上空，誤入領空遭蘇聯空軍戰機擊落。                             | 機上名員全部遇難。       | 蘇聯   |





|    |                                                                                        |                          |          |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------|
| 7  | 1953年3月17日一架英國航空公司的維克斯在柏林附近被米格-15擊落。                                                   | 7名人員兩名重傷。                | 蘇聯       |
| 8  | 1953年10月24日瑞典一架DC-4客機被以色列戰機擊落。                                                         | 造成客機上35名全部遇難。            | 以色列      |
| 9  | 1954年6月3日比利時DC-3航空器被南斯拉夫戰鬥機攻擊、迫降。                                                      | 1名遇難。                    | 南斯拉夫     |
| 10 | 1955年7月27日以色列航空402號班機誤入保加利亞領空，遭保加利亞空軍的兩架米格15戰鬥機擊落，墜毀於佩特里奇附近。                           | 51名乘客和7名機組人員全部遇難。        | 保加利亞     |
| 11 | 1954年7月23日國泰航空DC4，自泰國曼谷飛回香港途中，在中華人民共和國三亞以東的上空，中華人民共和國戰機飛行員誤以為航空器是屬於中華民國空軍的轟炸機，並擅自將其擊落。 | 造成8名受傷10名遇難。             | 中國大陸     |
| 12 | 1961年8月4日伊朗航空公司DC4誤入蘇聯領空被米格-17攻擊，迫降在黑海沿岸。                                              | 人員均安。                    | 蘇聯       |
| 13 | 1962年1月6日一架比利時航空公司，載著19名乘客和8名機組人員，在飛往德黑蘭途中由於天氣和儀器故障，因誤入蘇聯領空，遭攔截迫降。                     | 人員均安。                    | 蘇聯       |
| 14 | 1963年11月20日一架伊朗的民用L-26因誤入蘇聯領空被米格-17擊落。                                                 | 全部遇難。                    | 蘇聯       |
| 15 | 1968年9月11日法國航空1611號班機在地中海上空遭遇飛彈襲擊。                                                     | 全部遇難。                    | 蘇聯       |
| 16 | 1973年2月21日利比亞阿拉伯航空114號班機，誤闖入當時仍被以色列佔領的西奈半島上空，最後被以色列空軍的戰機擊落。                            | 113名乘客和機組人員，5名生還。        | 以色列      |
| 17 | 1975年3月12日南越DC-4客機被越南民族解放陣線地空飛彈擊落。                                                     | 26名全部遇難。                 | 越南民族解放陣線 |
| 18 | 1976年7月25日一架芬蘭Cessna 150因誤入蘇聯領空被迫降。                                                    | 人員均安。                    | 蘇聯       |
| 19 | 1978年4月20日KAL902號班機誤入蘇聯領空，在蘇聯的摩爾曼斯克附近被蘇聯空軍機擊中，航空器最後迫降在蘇聯洛烏希以南已經冰凍的科皮亞維湖面上。             | 109名乘客和機組人員2名乘客遇難，13名受傷。 | 蘇聯       |
| 20 | 1979年12月3日伊朗的民用航空器，Cessna 185深入土庫曼斯坦100哩處，遭蘇15攔截迫降在公路。                                 | 人員均安。                    | 蘇聯       |
| 21 | 1983年9月1日KAL007號班機因誤入蘇聯領空，在庫頁島附近蘇聯領空被蘇聯戰機擊落。                                           | 269名乘客和機組人員全部遇難          | 蘇聯       |

資料來源：本研究整理

### 三、1983年後攻擊民用航空器事件實踐

由表3彙整1983年後攻擊民用航空器事件分析，從1983年代以來的襲擊事件迄今，基本上都是地區動亂和一些國家內亂造成的。1994年以後，極端組織逐漸興起，恐怖組織開始攻擊民用航空器，以2001年美國911事件為代表，航空器成為以航空器為工具或媒介，從而對航空器進行攻擊的型態。



表3 彙整1983年後攻擊民用航空器事件分析

| 項次 | 事件內容                                                                  | 傷亡人數        | 攻擊國家      |
|----|-----------------------------------------------------------------------|-------------|-----------|
| 1  | 1985年9月4日伊拉克一架安-26客機被反政府武裝地空導彈擊落。                                     | 52名全部遇難。    | 恐怖組織      |
| 2  | 1988年7月3日伊朗航空公司655號班機，在伊朗水域內的美國海軍提康德羅加級飛彈巡洋艦文森尼斯號擊落。                  | 290名全部遇難。   | 美國        |
| 3  | 1992年2月29日納哥諾卡拉巴克戰爭，亞塞拜然軍隊射擊亞美尼亞航空器，遭到亞塞拜然軍戰機攻擊機的襲擊，最終迫降在亞美尼亞境內。      | 人員均安。       | 亞塞拜然      |
| 4  | 1993年9月21日喬治亞Transair航空的三架航空器第一架圖134航空器於降落時被飛彈擊落。                     | 全部遇難。       | 阿布哈茲      |
| 5  | 1993年9月21日喬治亞Transair航空第二架圖154航空器在進落第前被擊落。                            |             |           |
| 6  | 1993年9月21日喬治亞Transair航空第三架航空器在地面上遭到炮擊和摧毀，而乘客正在登機。                     |             |           |
| 7  | 1994年4月6日盧安達總統客機準備降落在盧安達佳利時被擊落。                                       | 全部遇難。       | 盧安達愛國陣線   |
| 8  | 1996年2月24日美國小型民用航空器，編號N2456S、N5485S及N2506(計3架)侵犯古巴領空，遭古巴擊落兩架小型民用航空器。  | 全部遇難。       | 古巴        |
| 9  | 1998年9月29日斯里蘭卡獅子航空602號班機墜毀在斯里蘭卡西北海岸的海域。                               | 全部遇難。       | 猛虎恐怖組織    |
| 10 | 2001年5月24日一名飛行學校飛行員偷走塞斯納152型航空器，從黎巴嫩貝魯特起飛，進入以色列所劃定軍事禁航區，遭到以色列戰機攔截、攻擊。 | 1名肇事學生遇難。   | 以色列       |
| 11 | 2001年10月4日西伯利亞航空1812號班機，在從以色列特拉維夫飛往俄羅斯新西伯利亞的途中墜毀在黑海上空。                | 全部遇難。       | 克里米亞      |
| 12 | 2003年11月22日一架從巴格達國際機場起飛DHL貨機，遭到地面上的伊拉克反政府民兵以地對空飛彈襲擊，迫降落巴格達國際機場。       | 人員均安。       | 伊拉克民兵恐怖組織 |
| 13 | 2005年4月21日伊拉克反政府武裝分子在伊拉克首都巴格達用火箭彈擊落了一架民用直升機。                          | 全部遇難。       | 伊拉克民兵恐怖組織 |
| 14 | 2005年11月11日一架為駐阿富汗聯軍運送物資的俄制伊柳辛-76型民用貨機在阿首都喀布爾附近遭擊落。                   | 全部遇難。       | 塔利班恐怖組織   |
| 15 | 2007年1月9日，安托諾夫An26航空器遭地面攻擊，在伊拉克巴拉德空軍基地降落時墜毀。                          | 34名死亡，1名受傷。 | 伊斯蘭恐怖組織   |
| 16 | 2007年3月23日在摩加迪休戰役期間，一架Kaleva OH-AL伊留申-76航空器在索馬利亞摩加迪休的郊區墜毀。            | 全部遇難。       | 恐怖組織      |
| 17 | 2014年3月8日馬來西亞航空370號班機，從吉隆坡國際機場起飛，機上共載有239名，失去聯繫。                      | 全部遇難。       | 不明        |
| 18 | 2014年7月17日馬來西亞航空17班機，從阿姆斯特丹飛往吉隆坡，機上共載有298名，在烏克蘭頓內次克遭到飛彈襲擊。            | 全部遇難。       | 烏克蘭       |

資料來源：本研究整理

## 肆、新型態恐怖攻擊民用航空器演變與實踐



## 一、航空保安條款名稱和實踐

國際航空法下之現行航空保安體系與輪廓，早期為完全由各國國內法自行規範。911事件後，各國間通力合作，面對推陳出新的危害國際民用航空運輸安全的航空保安事件，以確保國家安全。

ICAO對於航空保安體系尚未有完整之架構與雛形，針對國際民航公約第17號附約進行大幅修改，並於2002年7月正式生效。條列航空保安之標準及建議措施，以作為規範各締約國航空保安措施之主要附約。2010年航空保安條款第12次修訂，增加對在管制區工作人員進行檢查，針對民用航空器所遺留遺物處置等。2014年「蒙特婁修訂東京公約議定書」(The Tokyo Convention as amended by the Montreal Protocol)將附約17「飛航安保官」各締約國應考量，但無義務他國配置飛航安保官之請求。

有鑑於科技快速演進，危害飛航安全方式亦日新月異。近年來雷射筆(laser pointer)越來越普及，且功率越來越大，各國常發現惡作劇心態拿雷射筆指向飛行中的民用航空器，對飛行員已造成莫大的威脅。面對雷射光束、聚光型投射燈光等危害飛航安全之行為，各國法律均已制定規範，我國民用航空法第101條亦有相關罰則。

## 二、新型態攻擊事件攔截機規則與實踐

### (一) 攔截機空中攔截規則

依國際民用航空法附約2「空中規則」(Rules of the Air)，國際標準3.8攔截，迄今已對攔截機動作進行38次修改。經由多次修改，攔截規則日漸完善。該章節對攔截作了總括性規定，強調特別遵守規定，對民用航空器攔截應為最後使用的手段，避免對被攔截航空器造成任何危險。

攔截民用航空器參照國際民用航空法，特別是第3條d款「締約各國承允再發部國家航空器規章時，對民用航空器航行安全予以應有注意」，所頒布指令實施，締約國按照條款承允在對其國家航空器頒布規章時，對民用航

表4 攔截機空中攔截規則

| 項次 | 攔截機空中攔截規則                                                                    |
|----|------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | 如果進行攔截，攔截機應僅限於識別航空器，除非有必要使該航空器返回原計劃航線，指引其飛出空域邊界，或引導其離開禁(限)航區，或指示其在指定的機場進行降落。 |
| 2  | 不得利用民用航空器進行攔截練習。                                                             |
| 3  | 如果能建立無線電聯繫，用無線電將引導和相關資料通知被攔截航空器。                                             |
| 4  | 如果要求被攔截的民用航空器在飛越的領土上降落時，所指定的降落機場須適應於有關型號航空器能夠安全降落。                           |

資料來源：際民用航空法附約2「空中規則」國際標準3.8攔截





空器的航行安全予以應有注意。特別是公海上空，且在飛越地面國家，航空器機長應遵守空中規則，尤其是在遭受攔截時，航空器潛在受到危險，各國應遵守國際民用航空法規章；另在於不得訴諸武力或使用曳光彈引起注意，以不致危害飛行中航空器機上人員生命安全。

地面管制單位(Air Traffic Control, ATC)應在空中交通服務(Air traffic services)設法將必要指示或建議傳遞至飛行中航空器，故建立快捷交通服務及導航系統是必要手段(如Air Traffic Management; Communication, Navigation, Surveillance)。以確保航空器不致進入禁航區或限航區，而遭受攔截之威脅。為了降低航空器遭受攔截可能性，地面管制單位及飛行員應針對目視信號有所瞭解，飛行員在緊急狀況，利用國際緊急頻率特高頻121.5兆赫(MHZ)；超高頻243.0兆赫(MHZ)聯絡，持續無法與地面聯絡，地面管制單位先行執行驅離廣播。

地面管制單位在攔截前，應先使用二次雷達設備(Secondary Surveillance Radar, SSR)對航空器給予識別。民用航空器飛行員在面對所遭遇非法干擾可能引起狀況有所了解。航空器遭受攔截時，裝有SSR設備，應調整至A模式7700訊號。裝有自動回報監視系統(Automatic Dependent Surveillance-Broadcast, ADS-B，註：此系統即不論對方是否接收都會自動廣播)或自動回報監視系統(Automatic Dependent Surveillance-Contract, ADS-C，註：此系統需要接收方給予確認後才能繼續通訊)，應調整至緊急狀態功能。航空器被另一航空器攔截時，必須立即遵守攔截航空器發出的指示，參閱表5攔截航空器程序。

## (二) 攔截航空器目視識別作為

表5 攔截航空器程序

| 序號 | 攔截機信號                                                                               | 語意           | 航空器回答信號                  | 語意          |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------------------|-------------|
| 1  | 白晝-在被攔截機左(或右)側方前搖擺機翼3次。夜間-除上述動作外並閃亮航行燈3次。                                           | 貴機侵犯本國領空航空器。 | 白晝-搖擺機翼。夜間-除上述動作外並閃亮航行燈。 | 本機遵照指示信號行動。 |
| 2  | 白晝-攔截機欲引導被攔截機飛離某一地區或轉向欲降落之機場時，則飛至被攔截機前方，搖擺機翼數次，以平飛轉向欲往方向。夜間-除上述動作外並以不規則閃亮燈光之任何顯明信號。 | 跟隨我。         | 白晝或夜間，搖擺機翼後跟隨飛行。         | 已瞭解，並跟隨行動。  |
| 3  | 向外側作壺90度以上之上升急轉彎。                                                                   | 放行按計畫飛行。     | 白晝或夜間搖擺機翼。               | 已瞭解，依指示行動。  |

資料來源：航路1.12民用航空器之攔截





表6 攔截航空器目視識別作為

| 序號 | 攔截機信號                                  | 語意              | 航空器回答信號                                                   | 語意          |
|----|----------------------------------------|-----------------|-----------------------------------------------------------|-------------|
| 4  | 在機場上空盤旋並放下起落架。                         | 在此機場降落。         | 放下起落架並按攔截機指示降落。                                           | 已瞭解，依指示行動。  |
|    | 如需指示被攔截機跟隨本機或其他航空器至備用機場，實施參閱表5序號2行動信號。 |                 | 白晝-高度1000呎以上通過跑道，搖擺機翼。夜間-除上述動作外並閃亮落地燈，如落地燈不亮，則閃亮任何可閃亮之燈光。 | 該機場不適宜本機降落。 |
| 5  | 白晝-平行被攔截機推拉機頭數次。夜間-除上述動作外並閃亮航行燈數次。     | 跟隨我。            | 搖擺機翼後跟隨飛行。                                                | 已瞭解，並依指示行動。 |
| 6  | 在機場上空盤旋並放下起落架。                         | 如不聽從指示行動，安全將無保障 | 白晝-搖擺機翼。夜間-除上述動作外並閃亮航行燈。                                  | 已瞭解，並依指示行動。 |

資料來源：航路1.12民用航空器之攔截

攔截機在執行攔截時，依國際民用航空法附約2「空中規則」，國際標準3.8攔截，第一，攔截機通常在被攔截航空器左前方，攔截機應先接近航空器，攔截機自行調整速度不得接近1000呎範圍。第二，攔截機在同一高度進行攔截時，僅識別航空器所需要資料，避免遭受到航空器機組人員或旅客產生恐懼。第三，完成識別後，若發現未有不存問題或困難，攔截機應以小角度飛離航空器。第四，攔截航空器若在迷航，需要指引，攔截機應適時引導至指定機場或航線降落。

### 三、預防性自衛權之行使演變與實踐

#### (一) 早期預期自衛權之行使

早期預期自衛權之行使，爰1837年12月29日卡洛琳案(Caroline Incident)英國主張為確保殖民地之主權，此為必要之自衛行為。前美國國務卿韋伯斯特(Daniel Webster)要求英國阿希柏頓勳爵(Lord Ashburton)證明其攻擊行動符合「急迫之危險，無其他替代手段，且基於必要性而為之自衛行為」(筒井若水，1998)。簡言之，非情況屬於「刻不容緩，勢不可擋，無法抉擇，無暇思考」(“a necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation” and, that such action was “limited by that necessity.”)要件之下，其武力行使無法以「自衛權行動」合法化(董霖，1995)。再爰以色列發動1967年6月第三次中東戰爭(又稱為六日戰爭six-day war)、1973年第四次中東戰爭(又稱為贖罪日戰爭yom kippur war)，1981年6月7日巴比倫行



動(operation opera)號稱「外科手術之精準攻擊」(surgical strike)，以色列均以國家安全為由施行以武力行動為主之預防性自衛權。顯示情況屬於「必要性」、「緊急性」及「明確之範圍」，已成為自衛權武力行使之合法要件，亦具國際習慣法(customary international law)效力(淺井基文，2002)。

### (二)911事件前預防性自衛權

在國際法的實踐上，對於第51條的「武力攻擊」採取狹義說的見解，但就理論面而言，不少學者即主張在一定的條件下，可以將由國家所支持或庇護的恐怖組織所發動的恐怖攻擊行動，認定為對被害國的「武力攻擊」(Schachter, 1989)。爰1986年「尼加拉瓜控美案」(Nicaragua V. United States Case)自衛權是否符該當國際法院在本案中，合法的自衛行為，不包括「預期性」與「先制性」的武力反制行動，而自衛的對象，也不包括未直接以武力侵害本國主權之第三國(ICJ, 1986)。

2000年後擊落民用航空器大多與恐怖攻擊有關，再以2001年5月24日不明航空器進入以色列領空，遭到以色列戰機攔截，不明航空器進入以色列所劃定軍事禁航區(no-fly zone)飛行，最後以色列需稱已受到立即性危險，而採取預防性自衛權將該航空器擊落。從攻擊案例中發現，國際輿論大多支持態度，自衛權行使為國際社會所能接受。

依聯合國憲章第103條規定：「聯合國會員國在本憲章下之義務與其依任何其他國際協定所負之義務有衝突時，其在本憲章之下義務應居優先」。爰1969年維也納條約法(Vienna Convention on the Law of Treaties, VCLT)第21條約「保留及對保留提出之反對之法律效果」凡是依條約必須遵守原則是指在條約締結後，各方必須按照條約的規定，行使自己的權利，履行自己的義務，不得違反。

### (三)911事件後預防性自衛權

911事件後，聯合國安全理事會(United Nations Security Council)於2001年9月12日通過第1368號決議，承認美國行使自衛權適法性，「對國際和平與安全構成威脅的恐怖主義行為進行打擊」(Deciding to combat terrorist acts that pose a threat to international peace and security)。國際法上基於國家的自衛權，一個國家可以採取任何措施以保護自身的安全並對抗外來的危險及敵對行動；甚至在某些特殊情形下，可以犧牲其他國家或其國民的利益以保障自身的存續(Cheng, 1993)。



聯合國憲章第51條「不得認為禁止行使單獨或集體自衛之自然權力」。從聯合國憲章第51條明訂國家自衛為固有之權力，因此，美國2001年發生911事件後，美國國會通過了「授權使用武力」決議，只要對國家安全構成嚴重威脅，國家就可以採取任何自衛措施。

關於預防性自衛權行使，聯合國改革問題高級別小組在2004年11月30日向前聯合國秘書長安南提交了一份標題為「一個更安全的世界：我們共同的責任」(A more secure world: Our shared responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change)報告，預防性自衛權在嚴格條件下，得以承認之合法權利。

#### 四、擊落民用航空器私法賠償責任

2009年5月2日通過「關於因涉及航空器的非法干擾行為而導致對協力廠商造成損害的賠償的公約」(Convention relative a la reparation des dommages causes aux tiers suite a des actes d'intervention)亦稱非法干擾公約，設立了一個國際民用航空賠償基金(International Civil Aviation Compensation Fund)，涉及民用航空器的非法干擾行為造成的損害，由航空器運營人在一個限額以內承擔賠償責任，限額以上的損害透過公約設立的國際民用航空基金提供賠償。當損害超過限額時，還可以透過國際民用航空基金保障其損害得到充分賠償。

### 伍、結論

隨著科技進步，航空器嚴然為成非法攻擊目標，同時亦成為非法行為工具媒介，如對飛航中之航空器使用武力進行攻擊，嚴重影響飛航安全，本研究針對攻擊民用航空器行為適法性進行評析，以因應未來此趨勢。

#### 一、1983年前攻擊民用航空器實踐

##### (一) 1983年前攻擊民用航空器始末

民用航空遭攻擊，未隨二次世界大戰休止而消彌，反因蘇聯與美國兩集團對抗，使得民用航空器遭攻擊，仍然層出不窮。綜整1983年前民用航空器遭攻擊大多是入侵領空所致，其因1945年國際民用航空法已明訂，國家對其領陸及領水上的空氣空間具有完全的和排他的主權；另1983年前攻擊民用航空器最多主體國家為蘇聯(計12次)，當時蘇聯並非國際民用航空法締約國，但事件發生之始，蘇聯始終主張「入侵領空違反國家主權」。

蘇聯爰1935年「航空法」亦明文規定「領空具有完全排他之主權」；



另蘇聯企圖以國家自衛權行使，攔截民用航空器已然為國際慣例，將攔截民用航空器合法化及合理化。美國及其他國家為針對蘇聯「國家就其領域上空之空間，具有完全排他之主權」，提出質疑，國有捍衛領空主權，對不明航空器有權實施攔截，以維護國家安全，顯見蘇聯主張行為實屬當然。

### (二) 利用民用航空器實施偵察

冷戰期間，利用民用航空器實施偵察，屢見不鮮，尤以1978年4月20日KAL902號班機誤入蘇聯領空，1983年9月1日KAL007號班機因誤入蘇聯領空，在庫頁島附近蘇聯領空被蘇聯戰機擊落。因此，國際民用航空法第3條之1修正「必須抑制向飛行中航空器使用武器，如果進行攔截過程，必須不危及航空器上人員生命和航空安全」(ICAO, 2004)。

### 二、1983年後攻擊民用航空器實踐

值得注意的是1984年5月10日通過A25-1決議中「不得訴諸於武器之使用」原文refrain from語意似乎要求國家應自我克制，「不得對飛行中航空器訴諸於武器」原文non-use of weapons語意為禁止。各國基於國家安全為由，對領空具有完全且排他之主權，故民用航空器遭攻擊案例層出不窮。1996年2月24日美國小型民用航空器編號N2456S、N5485S，侵犯古巴領空，遭古巴空軍擊落。1996年7月26日聯合國安理會通過第1067號決議，「重申不得對飛行中民用航空器使用武器，且於攔截民用航空器時，機上人員生命及航空器安全不得遭受危害原則」(ICAO, 1996)。

### 三、911事件後攻擊民用航空器適法性

鑒於國際法明確規定不得對飛行中民用航空器攻擊，未隨安理會第1067號決議對國家行為產生相當拘束力而消彌，反因新型態攻擊民用航空器事件發生。2001年5月24日一架航空器從黎巴嫩貝魯特起飛，進入以色列所劃定軍事禁航區，遭到以色列戰機攔截、攻擊。以色列為ICAO締約國，以色列以防範恐怖攻擊為由，攻擊民用航空器，此事件雖未受到國際輿論譴責與質疑，依據國際法，一個國家的行為雖不符合條約或法規，然從客觀條件，其行為不法性可能被排除。顯示以色列情況屬於「必要性」、「緊急性」及「明確之範圍」，已成為自衛權武力行使之合法要件，亦具國際習慣效力(筒井若水，1998)。

### 四、擊落民用航空器私法責任實踐

911事件後，高達360億美元賠償，造成許多保險公司無法負擔因此宣布破產。面對新航空安全條約的談判將解決新出現的航空威脅，2010年各國在面對恐怖攻擊，設立一個名為國際民用航空賠償基金機構，其主要目的為向在一當





事國領土內遭受損害的人員支付賠償、向當事國的運送人在非當事國造成的損害提供財務援助和決定是否對涉及事件的機上旅客提供補充賠償。

## 五、新型態恐怖攻擊活動實踐

面對全球化的趨勢，恐怖主義已成為現代相當嚴重的一個「全球性問題」，以不同的新型態來威脅全球的安全與穩定。恐怖份子對航行中民用航空器攻擊，如2003年11月22日一架從巴格達國際機場起飛DHL空中巴士貨機，遭到遭到地面恐怖組織，以肩射式的俄製SA-14地對空飛彈襲擊。2005年4月21日伊拉克恐怖組織攻擊一架民用直升機，造成機上11名全部喪生。2014年7月17日馬來西亞航空17號班機，在烏克蘭頓內次克(Donetsk People's Republic)附近遭到飛彈襲擊。本研究從國際實踐中處理提供參考，俾利未來在國際法與新制度上建構完善法律制度。

## 參考文獻

### 一、中文資料

1. 郭生玉(1985)《心理與教育研究法》(臺北：精華書局)。
2. 洪丁福(1996)《國際政治的理論與實際》(臺北：啟英文化出版公司，初版)。
3. 丘宏達(2002)《現代國際法》(臺北：三民圖書事業有限公司)。
4. 丘宏達(2006)《現代國際法》(臺北：三民書局股份有限公司)。
5. 丘宏達(2008)《現代國際法》(臺北：三民圖書事業有限公司)。
6. 朱奕嵐(1999)《絕對性領空主權分析》(臺北：東吳大學法律研究所碩士論文)。
7. 田畑茂二郎(1973)《國際法新版第八刷》(東京：有斐閣株式會社出版)。
8. 田中忠(1994)《武力紛爭法的現代課題，現代國際法の指標》(株式會社有斐閣)。
9. 李彌(2003)《航空運輸學》(臺北：航安海洋用品有限公司附設出版部)。
10. 吳嘉生(2008)《當代國際法(上)》(臺北：五南圖書出版)。
11. 徐熙光(1993)《國際法與國際事務論叢》(臺北：臺灣商務印書館)。
12. 淺井基文(2002)《集團的自衛權と日本国憲法》(東京：集英社)8。
13. 姜皇池(2006)《國際公法導論》(臺北：新學林圖書出版有限公司)。
14. 董霖(1995)《國際公法與國際組織，自起源至1991年》(臺北商務印書)。
15. 湯玲郎(2018)《探討空域主權規範對國際民用航空公約之影響》(臺北：航空安全及管理季刊)。
16. 黃異(1988)《國際海洋法》(臺北：渤海堂文化公司印行)。
17. 楊永明(2003)《國際安全與國際法》(臺北：元照圖書出版)。
18. 歐信宏(2002)《最新國際政治新論》(臺北：韋伯文化)。
19. 筒井若水(1998)《國際法辭典》(東京：株式會社有斐閣)。
20. 筒井若水(1998)《國際法辭典》(東京：株式會社有斐閣)。
21. 筒井若水(2005)《違法の戦争，合法の戦争-国際法ではどう考えるか違法の戦争合法の戦争》(国際法ではどう考えるか)。
22. 趙維田(1991)《國際航空法》(臺北：水牛出版社)。
23. 俞寬賜(2002)《國際法新論》(啟英文化事業有限公司印)。

### 二、外文資料

1. Cheng, Bin(1993) General Principles of Law as applied by International Courts and Tribunal, London ; Fiazmanrice, 30 BYIL 1.
2. Dekker, I. F., Post, H. H., & Meijers, H. (Eds.). (2003). On the foundations and sources of international law. Libraries Unlimited.



3. Kelsen, Hans (1961) General Theory of Law and State, Anders Wedberg trans. New York:.
  4. Martinez, Magdalena M. Martin. (1996) National Sovereignty and International Organizations, Kluwer Law International.
  5. Schachter, O. (1983). The right of states to use armed force. Mich. L. Rev., 82, 1620.
  6. Sofaer, A. D. (2003). On the Necessity of Pre-emption. European Journal of International Law, 14(2), 209-226.
  7. Villiger, Mark E. (1985) Customary International Law and Treaties, Martinus Nijhoff Publishers.
  8. Vlasic, I. A. (1991). The legal aspects of peaceful and non-peaceful uses of outer space. In B. Jasani (Ed.), Peaceful and non-peaceful uses of space: Problems of definition for the prevention of an arms race (pp. 37-55). New York, NY: Taylor & Francis.
- 政府出版圖書/規範：
1. ICAO(1988)PI0 6/96, Attachment B.
  2. ICAO(1996)DOC 9437.
  3. ICAO(2004)DOC 9848.
  4. ICAO DCCD Doc No. 18
  5. I. C. J. (1966)Report.
  6. I. C. J. (1969)Report.
  7. I. C. J. (1982)Report.
  8. I. C. J. (1986)Report.
  9. I. C. J. (1992)Report.
  10. UN Doc(1967)A/AC, 105/39.
  11. UN Doc. (1974)A/Res. 3232.
  12. UN Doc. (1974)A/C, 6/SR 1492.
  13. UN Doc. (1974)A/PV 2280.
  14. UN Doc. (1983)A/AC 105/320
  15. UN Doc. (1984)A/AC, 105/305.
  16. UN Doc(1996)S/RES/1067.
  17. UN Doc(2014)S/RES/2166.

---

## 作者簡介

空軍中校 蔡金倉

學歷：空軍航空技術學院83年班、空軍指揮參謀學院98年班、開南大學空運管理碩士、元智大學管理學院博士，經歷：攔截管制長、武器選派長。現職：空軍南部區域作戰管制中心中校副主任。